

# 社会主义和谐社会公民知情权的民主法治保障

章舜钦

( 厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 公民知情权是公民依法享有的由宪法和法律确认, 受宪法和法律保障与限制, 通过一定方式知悉、获取各种官方和非官方信息, 而不受他人和社会组织非法干涉或侵犯的权利。保障公民知情权, 对发展社会主义民主政治, 建设法治国家, 维护社会公平正义和安定有序, 完善社会主义市场经济等具有重要意义。我国已初步形成保障公民知情权的法律制度, 但也存在一些不足, 应当加强民主制度建设, 完善社会主义法治, 依法保障公民知情权。

关键词: 和谐社会; 公民知情权; 民主保障; 法治保障

中图分类号: DF052      文献标识码: A      文章编号: 1003- 8477( 2008) 10- 0139- 04

## 一、和谐社会新视野下的公民知情权

1.知情权概念。知情权是由美国著名编辑肯特·库泊在1945年的一次演讲中首次提出来的, 自上世纪50年代美国兴起知情权运动后才被广泛运用, 并逐渐成为一个具有国际影响的概念。知情权, 学理上也称为得知权、知悉权、知的权利等。关于知情权的概念, 学术上众说纷纭, 但普遍认为有广义和狭义之分。有学者认为, “ 广义的知情权是指人们寻求、接受和传递信息和思想的自由, 其对象包括官方和非官方的信息; 而狭义的知情权, 仅是指人们获取官方的消息、情报或信息的权利 ”。<sup>[1]</sup>有学者则认为, “ 广义的知情权, 是指公民及居民、法人及其他社会组织依法所享有的、要求对方向本方公开一定的情报的权利和在不违法的范围内获得各种信息的自由。狭义上的知情权, 是指公民及居民、法人及其他社会组织对国家机关掌握的情报知道的权利 ”。<sup>[2]</sup>还有学者认为, “ 广义的知情权, 是指公民、法人及其他组织依法所享有的对于国家机关、公共机构或者其他公民、法人、非法人组织要求公开信息的权利, 以及在法律不禁止的范围内不受妨害地获得各类信息的自由。狭义的知情权, 是指公民、法人及其他组织依法对国家机关要求公开某些信息的权利, 和不受妨害地获得国家机关公开的信息的自由 ”。<sup>[3]</sup>日本学者认为, 知情权可以从两个层次上理解, 一方面是作为报道活动前提的知情权, 可等同于“ 采访自由 ”; 另一方面则是指信息接受者的自由, 即收集、选择信息的自由。<sup>[4](p53)</sup>

2.公民知情权概念。要给公民知情权一个科学的定义, 首先, 要科学揭示知情权法律关系的构成要素。第一, 知情权

法律关系的主体, 是指“ 知 ” 的权利主体和义务主体, 即知情权人。权利主体指依法享有知悉、获取各种信息的人, 包括公民、法人和其他社会组织, 公民不分民族、种族、职业、财产状况、教育程度等, 都可以成为权利主体; 义务主体指依法负有公开、披露各种信息的人, 包括自然人、法人和其他社会组织。第二, 知情权法律关系的客体, 是指知情权人所要知悉、获取的官方和非官方的信息。官方信息既包括官方制定的法律法规等文件, 也包括行政和司法机关的执法行为等动态过程。作为知情权法律关系客体的信息, 必须具备真实性、完整性和合法性的特征, 而且不得违法和侵犯他人权利。第三, 知情权法律关系的内容, 是指权利主体依法享有的知悉、获取和义务主体依法应当公开、披露信息的权利和义务。实现权利主体的知情权必须借助于特定的途径, 主要有国家机关主动公开信息和权利主体请求公开信息。前者指国家机关通过新闻发布会、新闻媒体等向社会公开、披露各种信息; 后者指权利主体通过咨询或查阅档案、列席人大和政府会议、旁听司法审判等知悉、获取相关信息。

其次, 要科学揭示公民知情权的本质属性。第一, 公民知情权是人类社会的一项基本人权。公民享有知情权是由人类生存和发展的需要决定的, 是公民生存权和发展权的题中之意。人类的需要形成一定的利益, 一定的利益决定人们的行动, “ 人们奋斗所争取的一切, 都同他们的利益有关 ”。<sup>[5](p82)</sup>人类通过获取所需要的信息, 维持人类生存, 影响人类进步, 推动社会发展。随着人类社会的进步和发展, 人们的生存和发展不仅要从事自然界获取各种资源, 而且需要从人类社会获取

作者简介: 章舜钦( 1964—), 男, 厦门大学法学院副教授。

各种资源,信息作为一种资源越发变得重要,人们需要不断地获取各种信息来充实自己的生活,做出自己的选择。在现代社会,尊重知情权是尊重人权的重要表现,扼制或剥夺公民知情权,也就是对人权的摧残,知情权是人类生存和发展所不可或缺的权利。第二,公民知情权实质上是知情自由权。人类的自由特性决定每个人都有权自由知悉、获取他所需要的信息,正如马克思指出的,“人的类特性恰恰就是自由的自觉的活动”。<sup>[6][p69]</sup>在西方法学理论中,知情权是一种自然权利,因为“人类天生都是自由、平等和独立的”,<sup>[7][p69]</sup>这里的“自由”包括获得信息的自由,而且这种自由不是个别人的,是“每个人都生而自由”。<sup>[8][p69]</sup>公民知情自由权还是实现公民其他权利的前提,马克思指出:“没有书报出版自由,其它一切自由都是泡影,自由的一种形式制约着另一种形式,正像身体的这一部分制约着另一部分一样,只要一种自由成为问题,其他自由都成为问题”。<sup>[9][p64]</sup>可见,知情权是一种重要的基础性自由,知情权的“知”应当是一种“自由”知悉和“自由”获取,公民知情权具有不受他人和社会组织非法干涉和侵犯之性质。第三,公民知情权是公民依法享有的法律权利。法律权利由宪法和法律确认,受宪法和法律保障与限制。虽然多数国家宪法没有使用知情权概念,但知情权可以从宪法规定的其他权利中推导出来,“虽然有人以没有明示性法律规定提及知情权为由,用一副得意洋洋的表情论述说没有这项权利,但这否定宪法基础的谬论”。<sup>[9][p78]</sup>我国宪法也没有明文规定知情权,但这不等于说我国宪法和法律没有保障公民知情权。同时,公民知情权也是受一定限制的法律权利,马克思认为,公民的“自由就是从事一切对别人没有害处的活动的权利”。<sup>[5][p489]</sup>对公民知情权进行必要的限制,是为了维护国家秘密、商业秘密和个人隐私。况且信息本身也会有科学与伪科学之别;有正面与反面之分,对于伪科学的、负面的信息,任其传播反而会破坏社会和谐。因此,权利人行使知情权时,必须限制在一定的范围内。第四,公民知情权实质上是一种请求权。公民知情权的请求权性质是指公民作为权利主体有权向义务主体要求公开、披露有关信息。知情权的请求性质,从公法上讲,它表现为一种正面的请求权,在私法领域,它表现的是一种平等主体之间的权利要求,公民知情权的实现需得到对方的配合。当然知情权的请求权性质并不意味着所有信息都必须通过权利人的请求才能获得,也有部分信息是由义务主体主动公开、披露而让权利主体直接知悉、获取的。因此,有学者认为,知情权可以分为“情报的领受权”和“情报开示请求权”,前者是公众通过宣传媒介传播的各种情报包括政府情报的自由,即“知的自由”;后者是公众请求政府公开情报的权利,即“知的权利”。<sup>[10][p18]</sup>第五,公民知情权是人类社会发展到一定历史阶段的产物。在专制社会,老百姓没有人权,政府没有公开信息的义务,当然也没有知情权,到了民主社会,知情权才成为一项法律权利。民主制度是实现公民知情权的重要前提,公民知情权只有在民主制度下才能得以实现。瑞典是最早确立新闻出版自由和信息公开的国家,早在1766年就规定公民有权向政府了解政府公文信息,公民享有获取和接受信息或者以其他方式了解他人观点的自由,但是,也没有出现知情权概念,知情权概念是20世纪公民权利

发展的产物。

综上所述,我们认为,公民知情权是公民依法享有的由宪法和法律确认,受宪法和法律保障与限制,通过一定方式知悉、获取各种官方和非官方信息,而不受他人和社会组织非法干涉或侵犯的权利。

二、保障公民知情权对构建和谐社会的重大意义

社会主义“和谐社会”是以人为本的社会。用法律语言表述,以人为本,就是以人们的权利为本,以人权为本。尊重和保障权利和人权是和谐社会的基本特征,也是构建和谐社会的“前提”。<sup>[11]</sup>尊重和保障人权,完善公民权利制度,实现人民当家作主,保障公民知情权,对构建和谐社会具有重要意义。

1.公民享有知情权是发展民主政治的客观需要。和谐社会本质上是民主社会,发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。民主政治的根本特征是国家的一切权力属于人民,人民当家作主,公民享有知情权是人民当家作主的重要体现。罗伯特·达尔认为,充分知情是民主的重要标准之一。<sup>[12][p43]</sup>“知情权作为一项重要的民主权利和人权,作为一项具体制度,是民主政治不可或缺的内容”,<sup>[13]</sup>有序扩大公民知情权,是民主政治建设的重要内容。关于知情权与民主政治的关系,列宁曾指出:“完全的公开性”是民主政治的必要条件,“没有公开性而来谈民主是很可笑的”。<sup>[14][p448]</sup>民主政治与公开性如人随影,不可分割。科恩也指出:“源源不断地提供信息,公众随时可以看到,要民主欣欣向荣,这是及其重要的条件”。<sup>[15][p169]</sup>保障公民知情权,实现人民当家作主,这是社会主义民主政治发展的时代要求。为了实现公民知情权,除了依法保密之外,政府行政行为都应当向社会公开。知情权还是衡量民主政治的重要标志,公民享有知情权的程度越高,知悉、获取的信息越多,其民主政治就越发达,水平越高;国家对信息管制越严,公民知悉、获取信息越少,其民主政治就越落后,水平越低。

2.公民享有知情权是建设法治国家的客观需要。和谐社会本质上是法治社会。“和谐社会的所有问题都必然归结于法治问题,或者与法治密不可分,法律在构建和谐社会中具有至关重要的作用,因而必须依靠法律来推动和谐社会的构建,依靠法律来引导社会和谐的发展,依靠法律来保障和谐社会的实现”。<sup>[11]</sup>因此,首先要制定“良法”,而能否制订出“良法”,则取决于立法的民主程度。只有公民充分知情,广泛参与立法,集思广益,才能制订出“良法”。有法可依,只是法治国家建设的第一步,“法治应包含两重意义:已制定的法律应得到普遍的服从;而人们所遵从的法律本身应该是成文的和良好的”。<sup>[16][p199]</sup>要使法律得到普遍的服从,关键是守法和执法,公民先要知法,而后才能守法;执法机关要依法行政、公正司法,特别要加强对执法机关的监督。在80%的信息资源为国家控制的前提下,如果无法先行了解信息,提出切合实际的建议,其监督执法机关的热情也必然减少,效果也会降低。公民通过了解执法机关行使权力中的各种信息,才能对一些不合理或违法的行为进行监督,有效地遏制腐败。可见,知情权是公民监督执法机关正确行使权力的重要手段。

3.公民享有知情权是维护社会公平正义的客观需要。和谐社会本质上是公平正义的社会。实现社会公平正义是我国

党和政府的一贯主张，是发展中国特色社会主义的重大任务。社会公平正义主要体现在行政和司法上，特别是政府具体行政行为的公平正义。政府行为的公平正义，关键是对行政行为的监督，保障知情权是为了防止政府滥用公权力，防止国家公权力滥用的有效手段。政府建立信息公开制度，一切腐败行为就难以滋生与蔓延，没有公民的充分知情，就没有对权力的监督，腐败就不可避免。保障公民知情权，不一定会马上消除腐败，但没有知情权，腐败一定会产生。司法公开是实现司法公平正义的基础，是判断社会公平正义的重要标准。“没有公开就没有正义”，<sup>[17](p288)</sup>保障公民知情权，使公民能及时全面了解司法活动信息，把司法活动置于公民的监督之下，才能保证司法的公平正义。可见，要维护社会的公平正义，必须保障公民知情权。

4.公民享有知情权是维护社会安定有序的客观需要。和谐社会本质上是安定有序的社会。要保持社会安定有序，政府应及时公布信息；隐瞒信息、信息不全和信息虚假，政府会失去权威，进而危害社会安定有序。及时公布信息，政府还可以控制信息公布时间，防止信息失真，保持政府权威。2008年抗震救灾，政府及时公布相关信息，是保持公众心理稳定，防止社会动荡的重要因素。知情权是公民保护自身利益的重要手段，公民享有知情权，能及时了解社会上即将发生或已经发生的事情，从而对自己的生活做出相应的安排，就能有效地保护自己的权益，减少社会矛盾。知情权还是维护社会公共安全的重要举措，当社会发生突发性事件时，公开、披露信息可能会影响到公众的心里稳定，但是，不公开、不披露信息，则会增加社会不稳定的因素。因为当社会突发事件发生时，公众就会缺乏安全感，在缺少信息的情形下，民众容易受谣言的暗示，从而无法对事件作判断，只能本能地反应或依照个人的意志行动，就会增加社会动荡；而把事件真相公之于众，为公民提供信息，就能安定民心，促进社会稳定。可见，公民知情权实现程度越高，社会稳定的程度也越高，“一个社会只有信息越公开，社会的自主能力和承受能力才会越高，社会才会越稳定”。<sup>[18]</sup>

5.公民享有知情权是完善市场经济的客观需要。公开信息是市场经济发展的内在需要，也是维护市场公平竞争的重要保证。人类已经进入信息时代，信息是现代社会最为宝贵的特殊资源，而且信息越公开就越能够得到最大限度的利用。市场经济不但要求政府行政管理法制化，而且要求行政行为公开化，即行政决策和行政执法都应当通过适当途径告知社会。知情权不仅是主权在民的体现、民主监督的前提，也是市场经济公平竞争、诚实信用的保障。依法保障知情权，是市场主体获取信息的重要前提和条件，公开信息还是预防不正当竞争和欺诈行为的良药。信息资源对市场经济发展起着十分重要的作用，社会主义市场经济的全面推进，使得政治权力的行使再也不能像计划经济时代那样暗箱操作。同时，为了适应经济全球化趋势，也需要增加政治权力行使的透明度和公开性。国际社会衡量一个国家经济发展水平的重要标志是经济自由度，而政府信息公开程度是经济自由度评价体系中的一个重要指标。

三、完善社会主义和谐社会公民知情权的民主法治制

度

(一) 我国保障公民知情权的民主法治建设基本现状。

我国宪法规定，国家的一切权力属于人民，人民通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务；国家尊重和保障人权；公民依法享有选举权、被选举权和言论自由；对于国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有提出申诉、控告或者检举的权利，因此，知情权就其权利属性而言，应当是公民的宪法权利。我国人大和政府公报制度，法院判决公开制度，政府新闻发布制度等，也是保障公民知情权的基本制度。《消费者权益保护法》也规定消费者“享有知悉其购买、使用的商品或者接受的服务的真实情况的权利”。《政府信息公开条例》更是以行政法规形式确认公民对政府信息的知情权，是保障公民知情权的重要法律制度。我国还是《国际人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》等的缔约国之一，保障公民知情权是当今国际形势发展的客观要求，也是对国际社会作出的庄严承诺。

我国已初步形成保障公民知情权的法律制度，但是也存在一些问题。目前知情权还没有入宪，立法还不完善，保障公民知情权的法律多数是行政法规和地方性法规，法律位阶偏低，有些法律如《新闻传播法》还没有制定，《保密法》等还有待修改完善。公民的民主意识和法制观念不强，政府信息公开意识较为淡薄，执法较为被动。对于政务公开，国家机关自由制裁量权较大，对于国家机关的不公开行为还缺乏必要的监督机制。政府与公民的信息不对称，80%以上的信息为党和政府所掌握，制约着公民知情权的实现。近年来，虽然立法数量不少，但“从一些已经制定了政府信息公开地方性法规或者地方政府规章的地方实践来看，相关规定的实施情况应该说并不是非常理想，我们的各级政府离公开、透明政府的目标还有很远的距离”，<sup>[19]</sup>至今没有将信息公开纳入司法审查的范围，行政和司法上的法律救济还不够完善。

(二) 完善保障公民知情权的民主法治制度。

1.进一步完善人民民主制度。“要在中国大力遏止和从根本上禁绝一切侵犯人权和公民权的行为和现象，必须从民主建设这个根基上做起”。<sup>[20]</sup>人民代表大会制度是我国根本政治制度，完善人民代表大会制度是保障公民知情权的重要举措。为了实现公民知情权，建议建立各级人大代表公开竞选制度，让候选人公开发表演说，向选民公开施政主张，让选民充分了解候选人；要进一步完善人大会议公开制度，应以适当方式公开人大选举时的候选人得票数和议案表决结果的票数，人大会议决议除依法保密之外，应通过新闻媒体等及时公开，以便于人民群众了解人大行使职权的全过程，保障公民知情权；健全公民旁听制度，拓宽民主渠道，提高人大工作的透明度，充分发挥公民对人大的监督作用；健全新闻发布制度，通过新闻发言人，定期向民众报告人大工作情况和重大事项；健全人大代表与选民的联系制度，让公民可以直接向人大反映情况，使人大代表能直接听取公民的意见和建议，参与人大决策。

2.进一步完善法律制度。宪法是保障人权的最重要法律，也是保障公民知情权的根本法，“从宪法和法律上将公民知情权作为一项独立权利予以明示和确认，使之并列于言论、出



版、集会、结社、游行、示威等权利和自由之中,以示对知情权这一当代重要人权和民主权利的充分尊重和保护”,<sup>[13]</sup>有助于解决保障知情权立法的宪法依据,建议宪法规定,“公民依法享有广泛的知情权”。新闻自由不仅是每个记者和出版者的权利,而且是公众共同的权利,保障知情权与保护新闻自由是相辅相成的,新闻媒体既能向社会和公众提供信息,又能反映公众对政府的意见,是国家的第四种权力和公民了解信息的主渠道。上世纪50年代的美国知情权运动即发源于新闻媒体自身的信息需求,并将知情权作为新闻自由的依据,强调新闻自由是实现公众知情权的重要途径。全国人大应尽早制定《新闻传播法》,以保障公民知情权和新闻自由。我国现行《保密法》已实施多年,许多规定已落后于社会发展的客观需要,全国人大应修改《保密法》,科学地界定公开与保密的关系。进一步完善保障公民知情权的地方性法规,日本“到1997年4月,47个都道府县中,有44个制定了情报公开条例”。<sup>[10](p149)</sup>而我国仅有部分省市制定政府信息公开的地方性法规,这与我国建设法治国家的要求是不相符的。

3.进一步完善行政制度。公开信息是政府的法定义务,我国已制定《政府信息公开条例》,但公民对法律制度“知悉到何种程度以及以何种程序知悉,并不仅仅是一个技术层面的问题,而是涉及到国家权力与公民权利、知情权与隐私权等公民基本权利之间的协调问题”,<sup>[21]</sup>建议建立统一的政府信息公开机构,协调信息公开政策,统一信息公开方式,办理公民信息查询,处理信息公开纠纷。建立政府违反知情权制度的查处机制和行政救济机制,统一处理政府信息公开纠纷和行政救济案件。我国《政府信息公开条例》规定,公民认为行政机关不依法履行政府信息公开义务的,可以向上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报,收到举报的机关应当予以调查处理。完善政府外部的知情权保护制度,政府外部知情权保护是指在政府信息公开制度之外,还必须依靠来自社会的力量来保障其信息公开制度的有效施行。新闻媒体对于信息公开的意义,就在于它使公民不必依赖政府方面的信息公开,也不必借助复杂的程序,从而更有效地保障公民知情权。完善政府行政立法、决策、执法和政府会议公开制度,以及公民旁听和新闻发言人制度,增进公民对政府工作的了解,加强政府与人民群众的联系,提高政府工作的透明度。

4.进一步完善权利救济制度。没有救济就没有权利,在我国,权利救济的途径主要有仲裁、行政复议和诉讼等,其中,诉讼是权利救济的最终途径,也是保障公民知情权的最后防线。《世界人权宣言》也规定,当一个人的权利受到侵犯时应当有机会获得法律救济。知情权作为“公民权利最先是宪法和成文法创造的”,“法律必须确保正确的一方在法院讨回公道。法官和法院是为宪法和法律确认的权利服务的”。<sup>[22](p21)</sup>如果“仅在书面上规定宪法,而不同时提供明文规定的机构对之加以实施,这无异于纸上谈兵,从而对现状的变革亦于事无补”,<sup>[23](p230)</sup>公民的知情权受到侵害时,有权向法院请求司法救济。完善知情权的司法救济可以从两个层次来建构,一是建立公民知情权的宪法诉讼制度,宪法司法化已成为现代法治国家宪法权利保障制度发展的必然趋势,公民知

情权理应成为宪法救济的对象。二是完善行政诉讼制度,通过行政诉讼为公民知情权提供司法保护。我国《政府信息公开条例》规定,公民认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的,可以依法提起行政诉讼。

参考文献:

[1]杜钢建.知情权制度比较研究[J].中国法学,1993(2).

[2]皮纯洁,刘杰.知情权与情报公开制度[J].山西大学学报(社会科学版),2000(3).

[3]张红.浅议知情权及其法律保障[J].理论月刊,2007(5).

[4]久田荣亚,水岛朝德,岛居喜代和.宪法人权论[M].东京:日本法律出版社.1984.

[5]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集第1卷[M].北京:人民出版社,1965.

[6]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集第46卷[M].北京:人民出版社,1965.

[7]洛克.政府论(下)[M].北京:商务印书馆,1982.

[8]卢梭.社会契约论[M].北京:商务印书馆,1982.

[9]奥平康弘,杉原泰雄.宪法学·人权的基本问题[M].东京:有斐阁,1976.

[10]日本情报公开法研究会.情报公开制度的要点[M].东京:行政社,1997.

[11]张文显.构建社会主义和谐社会的法律机制[J].中国法学,2006(1).

[12]罗伯特·达尔.论民主[M].李柏光,林猛,译.北京:商务印书馆,1999.

[13]刘焯.知情权在我国的确证与实现刍议[J].河北法学,2001(1).

[14]列宁.列宁全集第5卷[M].北京:人民出版社,1995.

[15]卡尔·科恩.民主概论[M].聂崇信,等,译.北京:商务印书馆,1989.

[16]亚里斯多德.政治学[M].吴寿彭,译.上海:商务印书馆,1965.

[17]宋冰.程序:正义与现代化[M].北京:中国政法大学出版社,1998.

[18]张琼.论宪法视野下的知情权[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2007(5).

[19]周汉华.信息公开不等于透明政府[EB/OL].  
[http://news.xinhuanet.com/theory/2008-06/02/content\\_8297915.htm](http://news.xinhuanet.com/theory/2008-06/02/content_8297915.htm)

[20]陈云生.论人权入宪[J].学海,2005(3).

[21]刘梅湘.刑事被害人的知情权探析[J].中国法学,2006(4).

[22]托马斯·佛莱纳.人权是什么[M].谢鹏程,译.北京:中国社会科学出版社,2001.

[23]哈耶克.自由秩序原理[M].邓正来,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1997.

责任编辑 劳志强